地方智库服务科学决策的问题与对策研究
——以山东省为例*

李钊[1,2] 李海波[1,2] 马羽[3] 汝绪伟[1] 陈娜[1]

[1]山东省科技发展战略研究所 济南 250014;[2]山东省科技创新软科学研究基地 济南 250014;[3]西南大学 重庆 400715

摘要：[**目的/意义**]随着建设新型智库服务科学决策成为社会新热点，当前地方智库由于缺乏组织引导、缺乏上报通道、缺乏处理反馈机制和缺乏评价激励制度，制约了地方智库有效发挥建言献策、参政议政的作用。[**方法/过程**]对此，课题组以山东省为例，对新型智库建设问题进行了专项调查，并与省直有关部门和部分高校、科研院所、企业、社会组织负责人进行了座谈研讨。[**结果/结论**]针对上述问题，提出了建设地方新型智库体系、构建党政部门智库圈、完善智库人才评价与激励制度、健全智库经费管理机制、探索建立决策咨询委员会等对策建议。

关键词：地方智库;科学决策;山东省;管理机制;评价与激励

分类号：C932.6

新型智库是党和政府科学民主依法决策的重要支撑，是十八大以来中央重点推进的新的制度安排。与西方智库和古代智囊最大的区别在于，中国特色新型智库必须坚持党的领导和正确的政治方向，围绕大局和中心工作，服务于党和政府的科学决策[1][2]。

为贯彻落实中央和山东省委决策部署，《新型智库建设研究》课题组就山东省新型智库建设问题进行了专题调查，调查对象涵盖山东省委党校、山东行政学院、山东社科院、山东省科学院、山东省科协、山东省宏观院、山东省社科规划办、山东省软科学办、山东省财政科学研究所以及山东大学、山东师范大学、山东财经大学、济南大学、鲁商经济研究所和山东省鲁南经济发展研究院等，与这些省直有关部门和部分高校、科研院所、企业、社会组织等层面的负责人进行了座谈交流和深入研讨。总的认为，地方新型智库建设已实现良好起步，各方面行动积极，但在实际建设中尤其是智库成果进入决策还存在一些困难和障碍，应该在下一步工作中重点研究解决，让智库在服务决策中实现更大更好价值。

1 建设新型智库服务科学决策成为社会新热点

2015 年，国家和山东省先后出台《关于加强中国特色新型智库建设的意见》和《关于加强中国特色新型智库建设的实施意见》，对新型智库建设作出统一部署和具体安排。社会各界积极响应，

许多企业、高校、科研院所、民间组织纷纷向智库转型，建设新型智库服务党和政府科学决策成为当前社会一个新的热点。

1.1 各类研究机构加快向智库转型

智库的职能定位是决策咨询。为此，社会科学研究机构将目标重点转向服务决策，山东社科院提出要打造山东第一智库，实施基础理论研究和应用对策研究双轮驱动发展战略，配套开展“社会科学创新工程”，努力建设山东省委、省政府的重要“思想库”和“智囊团”[3]。山东省宏观经济研究院（下称山东宏观院）瞄准“山东有地位、全国有影响”智库建设目标，制定实施“精准服务”的22条，着力提出“有用管用”的政策建议。科学技术研究机构也开始强化决策咨询功能，山东省科学院实施“科技创新工程”，突出“科技+”特色，以科技发展战略为核心主线，全力打造高端科技智库。越来越多高校加入决策研究咨询行列，山东大学发展研究院的主要定位就是紧紧围绕山东经济社会发展的实践，当好“思想库”和提供智力支持。2016年初，山东省委宣传部组织遴选首批省级重点智库试点，全省共有96家单位符合条件得以申报，15家最终入选，还有许多高校、企业和社会组织在积极努力争取达到申报标准。

1.2 智库人才队伍加紧建设

智库建设，人才先行。山东省出台《关于加快智库高端人才

队伍建设的实施意见》，计划用 3-5 年时间，围绕经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设 6 大领域，采取“首席专家+团队”的开发模式，打造一支熟悉省情民情、善于政策研究、具有专业化素养的智库高端人才队伍。2016 年，山东省首批遴选了 183 名智库高端人才，其中首席专家 17 名，岗位专家 58 名。同时，部分高校、社科院所也加强了智库人才的引进和培养。山东社科院依托“社会科学创新工程”，短短一年左右时间引进高学历、高水平智库人才 19 人，成为建院以来人才引进层次和数量最高的一个时期。山东省科学院选聘国内 20 名顶尖科技政策专家以及国际知名智库专家 8 名，全力打造国内一流的科技智库专家队伍。山东大学卫生管理与政策研究中心选择若干名政策研究骨干，依托山东大学—瑞典 Karolinska 大学全球健康研究中心进行重点培养。

1.3 智库体制机制加快探索创新

新型智库需要新的体制机制来保障。山东社科院建立“创新单位—创新团体—创新岗位”为主线的科研组织方式，创新人事管理制度，对创新团队与非创新团队人员实行分类管理，实行严格的“准入”“退出”制度，并建立过程报偿与目标报偿相结合的创新报偿制度。山东宏观院先后建立起了内部考核评比制度、专业技术人员绩效考核制度、业绩目标管理和通报制度，把决策

应用作为评价业绩的首要指标。鲁商经济研究所通过建立公司化、市场化、专业化的运营体制机制，实现了经费来源、人才激励、成果转化、金融支持、“旋转门”用人等“五个多元化”建设。鲁南经济发展研究院，建立了理事会制度，充分发挥了社会团体智库在开展业务、引人用人、财务管理等方面灵活自由的优势，充分激发智库发展活力。2015 年 7 月，山东社科院发起建立“山东智库联盟”，截至目前已有 50 余家成员单位，逐渐形成了人才交流、合作发展、服务决策的智库共同体。

1.4 智库研究成果加速推出

智库成果成效开始显现。山东社科院注重扩大智库成果影响力,2015 年在中央主要媒体发表成果 15 篇,比 2014 年增长 200%，做到每月都能在中央主要媒体发出“山东声音”，同时开展省情调研工作，大量调研报告提交省委、省政府领导参阅，2015 年获得省级以上批示 27 项，比 2014 年增长 56%。山东宏观院创立出版了《山东宏观经济研究报告》《山东服务业发展报告》和《山东区域经济发展报告》，定期推出《宏观经济动态》和《研究成果专报》，多份专报直接报送中办、国办，近 30 份研究报告获得省领导同志重要批示。山东省科协上报《科技工作者建议》43 件，《院士建议直通车》5 件，共获得省级以上领导批示 21 件次，多项研究成果进入省委、省政府决策部署。

2 智库有效发挥作用存在的制约和问题

智库的根本价值在于服务科学决策。调研中发现，现实中智库参与党政决策咨询还存在着一些问题制约，使得地方智库作用没有得到充分发挥。

2.1 智库研究缺乏有效组织引导

一是新型智库体系建设还不健全。目前，新型智库建设刚刚起步，综合类和专业类智库、官方与民间智库、战略与策略智库如何进一步规划布局和协调发展尚未完全理清[4]，甚至在创新发展、海洋科技等重要领域缺乏高水平智库布局。二是智库研究缺乏有效组织协调。当前各类智库都有自身优势专长，研究侧重点多有不同，很多智库专家从个人爱好选题，大多数智库各自为战和独力攻关，缺乏协调配合和联合作战，导致各方研究成果要么不深入、要么不全面，同时存在重复研究、资源浪费现象[5]。三是智库研究方向缺乏有效引导。当前，决策部门和智库之间缺乏全方位的沟通交流和供需对接机制，决策部门不了解智库机构能做什么，智库机构难以把握决策部门关注什么，造成智库研究方向聚焦度不够，随意性较强，与政府决策需求相偏离和脱节[6]。

2.2 智库成果上报缺乏有效通道

除了省委党校、行政学院、省宏观院等少数党委政府直属智库机构外，绝大多数的高校院所、科研机构以及企业和民间团体

附属研究中心（院）等智库机构都缺乏直接呈送上报研究成果的顺畅通道[7]。智库研究成果要么通过间接渠道或有关部门来上报呈阅，费尽周折，甚至出现专家建议以信访件的形式向上报送的尴尬情况；要么退而求其次，干脆不上报，转而发表学术论文和出版著作，造成很多优秀智库成果没有进入党委政府决策参考范围，严重制约了地方智库机构发挥应有的决策咨询服务作用。

2.3 智库成果处理反馈机制尚未建立

一是缺乏智库成果接收处理的专门机构。目前，党委政府、人大政协还没有成立专门的接收处理智库成果的相关机构，从而未能对智库成果进行有效筛选、分类和报送。二是缺乏智库成果处理机制。各级领导每天都会收到大量参阅文件和专家建议，数量越来越多。但由于领导精力和时间有限，不可能一一详览细阅和批示回复，加上缺乏相应筛选处理机制，造成大量优秀智库成果没有得到很好处置，甚至被遗漏舍弃。三是尚未建立智库成果反馈机制。智库专家很想了解研究成果有没有进入决策部署，有没有发挥作用，实际效果怎么样，但经常上报智库成果后，就没有下文了。除了部分智库成果得到领导批示外，多数智库成果上报后没有后续反馈意见，打击了智库专家的积极性[8]。

2.4 符合智库特点的经费管理制度尚未建立

目前，智库大多以课题项目委托或者参与招标等形式开展政

策咨询，而当前科研经费管理制度却成为制约智库建设的焦点问题。一是经费管理方式行政化，把科研经费管理完全纳入行政经费管理的轨道，不符合智库科研规律和特点，课题经费“难花”“花不出去”问题比较突出。二是经费管理制度教条化，把科研经费变成了单纯的“差旅费”和“印刷费”，从而导致很多科研人员为了报销经费而不断出差和重复调研，而出差调研必须住宿费和交通费同时具备方可报销，缺乏灵活变通。三是经费管理制度保守化，不能充分认识智库专家脑力劳动价值，政府决策咨询课题经费尚未纳入科技成果转化范畴，不能用作专家智力报偿，也缺乏有力的经费绩效激励。智库经费管理制度的缺失严重影响了智库科研人员的积极性[9][10]。

2.5 智库评价激励机制尚未形成

一是缺乏科学合理的智库评价考核体系，当前仍然把论文、项目经费、专利数量和获奖情况等传统指标作为智库人才评价标准，智库成果没有列入评价条件，与智库功能定位要求严重不匹配[11]。二是缺乏智库成果评选奖励办法。由于尚未制定官方统一的智库成果评选奖励办法，智库参与决策的效果和标准难以确定。个别制定智库成果评选奖励办法的，主要以领导批示作为衡量智库成果应用水平的唯一依据。三是尚未设立优秀智库成果奖。智库人才在决策咨询服务方面做了巨大贡献，但由于缺乏像优秀智

库成果奖这样的专项奖励，其成果往往得不到学术界认可，很难获得与其决策咨询价值相匹配的专业技术职称，在评奖、评选、课题立项评审等方面受到限制[12]。

3 更好发挥智库作用的对策建议

全面贯彻落实省委省政府《关于加强中国特色新型智库建设的实施意见》，坚持问题导向，着眼于突破地方智库发展障碍，更好发挥智库应有作用，提出以下对策建议。

3.1 统筹建设具有山东特色的新型智库体系

制定《山东省新型智库建设整体规划》，紧紧围绕“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念和区域重大发展战略，统筹规划布局，优化资源配置，避免重复建设和无序发展，形成布局合理、特色鲜明、协调发展、支撑有力的山东新型智库体系。一是统筹推进综合智库和专业智库建设。积极推进省委党校、社科院、科学院等综合性试点智库建设，做大做强科技创新智库、蓝色经济智库，加快建设文化智库、民生智库，大力培育绿色发展智库、开放发展智库，为打造山东特色优势提供全面保障。二是统筹推进官方智库和民间智库建设。统筹推进党政部门、社科院、党校、行政学院、高校院所等官方、半官方智库建设，提升参政咨询和决策服务能力；规范和引导企业智库和社会智库健康有序发展，研究制定《山东省民间智库发展办法》，鼓励民间智库利

用自身优势和独特身份，参与决策咨询研究和评估论证，支持民间智库为党委政府决策提供多维视角。三是统筹推进战略智库与策略智库建设。战略智库是指对前瞻性、远期性、储备性问题开展持续研究和提供决策咨询的智库机构，其重点任务是产生对中长期发展战略发挥作用的思想性、创新性成果；策略智库是指对当前具体性、短期性、紧迫性问题开展针对性研究和提供决策咨询的智库机构，重点任务是加强对专业领域和区域发展层面的谋划和思考。

3.2 建立党政部门为核心，各类智库协调互动的运行新机制

解决当前智库研究分散孤立局面，重点打造“三条主线”，将各类智库组织整合起来，串点成线、连线成面，打通智库建言献策的渠道，切实形成以服务党和政府决策为宗旨，以政策研究咨询为主攻方向的新型智库组织运行机制。一是围绕全局性、战略性、关键性问题，充分发挥省委政研室、省政府研究室（简称“两室”）服务省委、省政府重要决策的中枢作用，建立两室与全省智库联合调研机制和重要任务委派机制，逐步形成以两室为核心，众多战略智库和策略智库有力支撑的重大决策服务智库群。二是围绕职能部门决策领域，以发改、经信、教育、科技、民政、人社等各个政府决策部门为核心，坚持服务中心工作，满足职能部门决策需求，形成一个个以官方智库为主体，多种智库有力支

撑的智库圈。各个政府决策部门面向各自决策领域，充分依托自身平台载体、项目计划、渠道机会等资源，加强相关智库的聚拢和整合力度，加强对智库研究的组织引导，加快智库基地建设和人才培养，不断提升专业化高端智库决策咨询服务水平。三是围绕基础性、理论性和长期性问题，充分发挥省社科联、省科协、省智库联盟、研究会、学会、行业协会等各类山东智库群团组织和平台作用，有效组织和引导高校、科研机构、企业和社会智库开展自由探索、持续跟踪、交流融合和联合研究，不断提升决策影响力和公众影响力，打造地方新型智库共同体。

3.3 完善智库人才评价与激励制度

一是出台智库人才评价指导意见。建立完善符合智库人才特点的决策部门、社会和行业认可的评价方式。完善人才智库人才评价标准和办法，克服唯学历、唯职称、唯论文等倾向，对于智库人员的认定更多体现在决策影响力上，例如智库成果获得领导的批示次数、智库人才参与承担政府决策咨询的次数及层次。

二是建立智库人才考核和晋升机制。探索建立智库人才聘用、职称评定、薪酬等管理制度，研究制定具体办法，将党委、政府采纳情况，作为考核研究人员工作、晋升专业技术职务等的重要依据。加大智库人才为服务党政决策的工作任务、影响力和成果在工作量统计、职称评聘、职务晋升、人才工程和表彰奖励中的

评价权重。

三是建立优秀智库成果奖励制度。加大省社会科学优秀成果奖、省科学技术奖等对重大决策应用成果的奖励力度，研究设立智库成果奖励专项，对于优秀决策咨询成果进行奖励表彰和后补助经费支持。

四是建立智库人才“旋转门”制度。打破户籍、地域、身份、学历、人事关系、年龄等制约，探索建立党政机关、企事业单位、社会各方面人才流动渠道，推动党政机关与智库之间人才有序流动，有计划地推荐智库专家到党政部门挂职任职，支持有研究能力的党政领导干部、国有企业高管离任后经批准到智库从事研究工作。

3.4 完善智库经费管理机制

一是加强智库建设经费扶持。结合全省事业单位分类改革，省财政根据不同类型智库的性质和特点，对省级重点智库给予一定经费扶持。设立新型智库发展基金，探索建立长期跟踪研究、持续滚动资助、后端奖励的新型科研资助模式。

二是设立智库研究计划项目。省哲学社会科学规划项目、省软科学研究计划设立智库研究专项，对省委、省政府亟需解决的重大课题实行重点资助。省委政研室、省政府研究室等部门可以每年通过智库项目委托、招标等形式，对承担项目研究任务的智

库给予适当经费资助。

三是完善智库经费管理机制。科学合理编制和评估经费预算，规范直接经费支出管理，发挥绩效支出的激励作用。推进省级科研项目经费管理改革，完善间接费用管理，对劳务费不设比例限制，调整劳务费支出范围，将临时聘用人员的社会保险补助纳入劳务费科目中列支。充分尊重和合理评估智库工作者的智力劳动价值，在首批新型智库建设试点中，绩效支出可按不低于项目经费 40%核定。可纳入“四技”合同范畴的政府委托课题可作为省级试点智库成果转化方式，享受山东省科技成果转化相关奖励政策。

四是制定政府向智库购买决策咨询服务的指导意见。凡属智库提供的咨询报告、政策方案、规划设计、调研数据等，均可纳入政府采购范围和政府购买服务指导性目录。建立按需购买、以事定费、公开择优、合同管理的购买机制，依法采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源等多种方式购买。

3.5 建立省决策咨询委员会

站在全省高度，明确省决策咨询委员会的职能定位，不同于自然科学、社会科学研究，而是统筹谋划全省新型智库建设的官方“智库”，组织推进智库建设的主要抓手，服务党政决策咨询的组织协调机构，连接决策部门和各类智库的关键渠道。该委员会由省委宣传部、省委政研室、省政府研究室、省发改委等党委

政府部门专员组成，决策委员会下设办公室，负责委员会各项日常工作的组织、协调和服务职能。具体职责包括：一是加强对新型智库的研究、规划和指导。决策咨询委员会研究和起草新型智库发展的发展规划、实施意见、管理办法和相关政策文件。定期召开智库发展联席会议，对智库发展中的重大问题进行协商研讨，加强推进新型智库建设的工作部署和指导。二是建立重大决策需求发布机制。建立全省决策咨询类研究课题发布平台，围绕省委、省政府重大决策需求，编制重点调研课题及决策咨询研究计划。强化委员会在政府部门与各类智库的中枢纽带作用，由委员会牵头组织重大调研课题，发挥各类智库的特色优势，合作分工、联合攻关。三是建立智库成果直通车制度。搭建山东省智库网络平台，建立全省智库成果收集整理、审核报送、成效反馈制度，汇编《智库直通车》，定期报送省委、省政府和国家有关部委，加大智库成果精准报送，提高成果应用转化效率。四是建立对智库评估评价机制。加强对智库机构的评价督导，建立智库研究成果评价机制，成立智库成果评审委员会，设立智库成果评审专家库，对在服务科学决策、推进改革发展中作出重要贡献的智库给予重点支持和奖励。

Problems and Countermeasures of Local Think Tanks Serving Scientific Decision-making
——Taking Shandong Province as an Example

Li Zhao[1,2] Li Haibo[1,2] Ma Yu[3] Ru Xuwei[1] Chen Na[1]
[1]Institute of Science and Technology for Development of Shandong, Jinan 250014
[2]Soft-science Research Base of Science and Technology Innovation in Shandong Province, Jinan 250014
[3]Southwest University, Chongqing 400715

Abstract: [**Purpose/significance**] While the construction of new types of think tanks to serve scientific decision-making has become a new social hotspot currently, the lack of organization and guidance, reporting channel, processing and feedback mechanism, evaluation and encouragement system, restricts local think tanks in playing the role of effectively offering advice and suggestions. [**Method/process**]Considering this, the research group took Shandong Province for example, and investigated the construction of new types of think tanks, held a deep discussion with responsible comrades of some provincial departments, universities, research institutes, enterprises and social organizations. [**Result/conclusion**] Finally, some suggestions are put forward to solve the problems above, such as constructing the new types of think tanks' organization system of Shandong, building think tank circles for the party and each government department, perfecting the evaluation and incentive mechanism of think tank talents, improving the management mechanism of the think tank, and exploring the establishment of decision-making advisory committee.

Keywords: local think tank scientific decision-making Shandong province management mechanism evaluation and encouragement

---

[1] 朱旭峰.构建中国特色新型智库研究的理论框架[J].理论参考, 2014(5):22-24.

[2] 季婉婧,曲建升.国际典型科技智库的类型及其产品特点分析[J].图书与情报, 2012(5):93-98.

[3] 光明日报智库研究与发布中心.2015 中国智库年度发展报告：媒体与智库走向融合发展[EB/OL].[2016-01-13]. http://news.xinhuanet.com/zgjx/2016-01/13/c_135004170.htm.

[4] 薛澜.智库热的冷思考:破解中国特色智库发展之道[J].中国行政管理, 2014(5):51-51.

[5] 张华.我国新型智库建设与地方社科院科研转型研究[J].东岳论丛,2010, 31(10):5-10

[6] 崔树义,杨金卫.新型智库建设理论与实践[M].北京:人民出版社.2015:62-67.

[7] 徐晓虎,陈圻.中国智库的基本问题研究[J].学术论坛, 2014,35(11):178-184.

[8] 王桂侠,万劲波, 赵兰香.科技智库与影响对象的界面关系研究[J].中国科技论坛,2014(12):50-55.

[9] 朱有志、贺培育、刘助仁.智库学概论[M].北京：中共中央党校出版社,2015:87-93.

[10] 唐磊.当代智库的知识生产[M].北京:中国社会科学出版社,2015:42-48.

[11] 李建军,崔树义.世界各国智库研究[M].北京:人民出版社,2010:176-180.

[12] 任晓.第五种权力：论智库[M].北京:北京大学出版社. 2015:121-126.